



Broj: 02- 26/25

Podgorica, 24. februar 2025.god.

IZJAŠNENJE

NA

PREDLOG ZAKONA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

1. U članu 4 navedeno je devet načela, dok je u članovima 5-15 razrađeno 11. Neka načela su u razradi izostavljena, npr. načelo asimetrične decentralizacije - koje i nije načelo već faza u prenošenju nadležnosti određenim jedinicama lokalne samouprave pa smatramo da ga treba brisati. Umjesto njega sugerišemo da se propiše i razradi načelo partnerstva centralnih i lokalnih organa vlasti u pripremi i sprovođenju propisa i politika od uticaja na jedinice lokalne samouprave, koje bi na najbolji način odrazilo reformski karakter ovog zakona.
2. Član 6 izmijeniti jer načelo autonomnosti podrazumijeva da opština samostalno upravlja i odlučuje na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.
3. U članu 32 preispitati uslove za sticanje statusa grada, naročito tačku 2 koja je nejasna i nemoguća za dokazivanje (da opština može pružati usluge i za stanovnike okolnih opština). Takođe smatramo da u članu 32 treba brisati tačku 5 (da ispuni minimalni ukupni rezultat iz člana 33 ovog zakona) a sva pitanja vezana za precizne uslove, način i postupak osnivanja grada regulisati Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i podzakonskim propisom kojim se reguliše sadržina i metodologija izrade studije opravdanosti teritorijalne promjene, u skladu sa ustavnim principom ujednačenosti pravnog poretka. Umjesto tačaka 2 i 5 treba samo propisati uopštene uslove, analogno načinu na koji su oni propisani za opštine. Predlogom treba precizno definisati razlike između grada i opštine koje bi se, osim u organima i decentralizovanim poslovima, morale ogledati i u posebnim pravima koje bi grad trebao da ima u odnosu na opštinu (npr. da gradonačelnik može prisustvovati sjednicama Vlade na kojima se raspravlja o pitanjima od značaja za grad).
4. U članu 33 brisati dodatni uslov za teritorijalnu promjenu opštine u grad da su prihodi opštine od poreza na dohodak jednaki ili veći od medijane bruto prihoda poreza na dohodak jer je to materija podzakonskog akta (vidjeti primjedbu br. 4.) Dodatno, principijelno izbjegavati termine koji nisu opštepoznati (kao što je medijana).

5. Član 34 brisati jer se Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore daje pravni osnov za podzakonski akt naveden u primjedbi br. 3. Postupak se reguliše zakonom, u skladu sa Ustavom Crne Gore, a ne propisom Vlade.
6. Član 35 i 36 brisati jer se odnose na postupak sticanja pravnog položaja grada, na šta je ukazano primjedbom br. 5.
7. Član 37 brisati. Ne može se propisati da grad neće zadržati taj pravni položaj ako tri godine ne ispunjava uslove iz člana 33. Ovo tim prije što će se grad utvrditi posebnim zakonom sa svojom teritorijom. Dodatno, Predlogom su propisani i mehanizmi kontrole ostvarivanja nadležnosti gradova i opština. U tom smislu, preporučujemo propisivanje mehanizama za podršku gradovima i opštinama u vršenju njihovih poslova, tj. konstruktivan odnos koji je u zajedničkom interesu lokalnih i centralnih vlasti, naročito imajući u vidu da su opštine ustavna kategorija. Ako obrađivač ipak ostane pri ovoj odredbi posebnim zakonom (o teritorijalnoj organizaciji) treba propisati proceduru i pravnu zaštitu grada.
8. U članu 38 nisu propisani organi gradske opštine, poslovi, finansiranje, akti koje one donose, odnos sa gradom i sl, koji se ovim zakonom moraju propisati ako je predlagač već odlučio da ih ponovo uvede. Naše je mišljenje da u dvadesetogodišnjem periodu njihovog postojanja nisu doprinijele kvalitetnijem ostvarivanju lokalne samouprave, osim što je znatno uvećan broj lokalnih službenika i namještenika i rashodi Glavnog grada za obezbjeđenje njihovog kapitalnog i operativnog budžeta. Samim tim, nisu opravdale svoje postojanje.
9. U članu 42 tačka 2 brisati riječ „uvodi“ jer se javni prihodi, u skladu sa Ustavom, uvode isključivo zakonom a ne odlukom opštine.
10. U članu 49 i ostalom tekstu zakona riječ „evaluacija“ zamjeniti riječima: „kontrola vršenja nadležnosti“. U stavu 4 dodati da „evaluacija“, odnosno izvještaj o kontroli vršenja nadležnosti sadrži i razloge nevršenja, odnosno nekvalitetnog vršenja nadležnosti jedinica lokalne samouprave i predlog mjera.
11. U članu 50 propisati vrstu i nivo kvalifikacije obrazovanja koju mora imati stručno lice za sprovođenje „evaluacije“.
12. U članu 58 u tački 9 riječ „uvodi“ zamjeniti riječju „uređuje“ (pogledati primjedu br. 9).
 - U tački 15 riječ „raspisivanju“ zamjeniti riječju „uvođenju“ (samodoprinosu),
 - Tačku 25 usaglasiti sa Zakonom o privrednim društvima i posebnim zakonima koji regulišu različite ustanove ili propisati: „imenuje i razrješava, odnosno daje saglasnost na izbor i razrješenje direktora, odnosno izvršnog direktora javne službe čiji je osnivač opština, u skladu sa posebnim zakonom;“.
 - U tački 26 i ostalom tekstu zakona iz izvještaja o radu predsjednika opštine i lokalne uprave brisati izvještaje o radu javnih službi jer bi taj jedinstven izvještaj imao preko 1000 stranica i izgubio bi svrhu. Izvještaji svake javne službe posebno se razmatraju i usvajaju u skupštini, kao što je to i navedeno u tački 29 Predloga i tako treba i da ostane.
 - U tački 29 dodati riječi „i godišnje“ (skupština ne usvaja samo polugodišnje izvještaje).

- U tački 30 dodati subjekte čija prava i obaveze uređuje etički kodeks (izabranih predstavnika i lokalnih službenika i namještenika)
13. U članu 59 brisati alineju 2 jer je nerazumljiva (zamjeniti alineje tačkama). Skupština inače kontroliše rad predsjednika opštine razmatranjem i usvajanjem izvještaja o njegovom radu koji sadrži i podatke o realizaciji državnih javnih politika, a prate ih i resorna ministarstva u čijoj su nadležnosti pa ne treba iscrpljivati lokalnu upravu suvišnim poslovima već joj ostaviti prostor da se bavi javnim uslugama.
 - U alineji 3 propisati da će ministarstvo utvrditi metodologiju izrade izvještaja o stanju u oblasti ljudskih resursa jer je odredba nerazumljiva pa taj izvještaj neće biti moguće sačiniti.
 - U alineji 7 brisati riječi: „pregled podrške građanima i privrednoj zajednici za konkurisanje sredstava iz fondova EU“ jer takvu podršku daje država preko ministarstava a opštine ne, niti imaju mogućnosti.
 - U alineji 8 se, bez potrebe, uvodi obaveza kvartalnih sjednica skupštine radi odgovora na odbornička pitanja. Riječ je o materiji koja se uređuju Poslovníkom skupštine u skladu sa potrebama svake opštine pojedinačno. Neke imaju te vrste sjednica a neke odgovore daju na početku redovne sjednice jer je mali broj pitanja i nema svrhe organizovati posebnu sjednicu.
 14. U članu 61 poslije riječi: „kvorum potreban za rad“ dodati riječi: „na početku sjednice“.
 15. Član 62 izmijeniti. Ne može ni ministarstvo ni Vlada donositi odluke da akti skupštine prestaju da važe kada misle da su nezakoniti. Drugo, ne može se propisati da protiv takve odluke Vlade skupština može pokrenuti spor pred nadležnim sudom. Treba razumjeti da skupština donosi opšte i pojedinačne akte i da Vlada može samo obustaviti od izvršenja opšte akte a zatim, u kratkom roku (npr. pet dana), pokrenuti postupak njihove ocjene kod Ustavnog suda. Što se tiče pojedinačnih akata (imenovanja, razrješenja) skupštine, samo stranka čija su prava povrijeđena tim rješenjem može tražiti sudsku zaštitu u redovnom postupku u skladu sa opštim pravnim principima. Nadležno ministarstvo može poništiti ili ukinuti nezakonito rješenje jedino u slučaju iz člana 140 ZUP-a, pod uslovim da se ovim zakonom jasno propiše njegova nadležnost za vršenje nadzora nad radom skupštine po tom pitanju.
 16. U članu 63 u stavu 1 dodati da se način obezbjeđenja javnosti sjednica skupštine uređuje statutom opštine. U stavu 2 precizirati radi čije ugrožene bezbjednosti se može odlučiti da se sjednica skupštine održi bez prisustva javnosti i kojim zakonom su propisani drugi razlozi iz kojih je ona nejavna.
 17. U članu 66 stav 2 brisati jer odbornik ne vrši javna ovlašćenja. On je izabrani predstavnik, baš kao i poslanik.
 18. U članu 67 u stavu 3 nejasno je koje odnose ima skupština opštine sa državnim organima i organima državne uprave koji bi se uredili poslovníkom skupštine.
 19. Iz naslova „Imenovanje predsjednika skupštine“ brisati riječ „Imenovanje“ jer norma uređuje nešto drugo. Osim toga, on se ne imenuje nego bira.
 20. U članu 74 u stavu 3 riječi: „koji ima najveći broj odbornika“ zamjeniti riječima: „iz koga je izabran predsjednik skupštine“.
 21. U članu 69 u stavu 1 u jednom dijelu napravljen je sukob nadležnosti predsjednika skupštine i sekretara skupštine. Stav 2 i 3 ovog člana utvrditi kao poseban član.

22. U članu 72 i ostalom tekstu zakona definisati jasan datum do kad može trajati suspenzija lokalnih funkcionera (kao i starješina organa i službi) kada su u pritvoru i propisati nadležnost i postupak razrješenja. U Predlogu zakona o lokalnim funkcionerima i lokalnim službenicima i namještenicima propisati pravo na naknadu zarade i drugih primanja za period od suspenzije do isteka mandata u slučaju nezakonitog pritvora u trajanju dužem od propisanog.
23. Član 73 i član 74 stav 1 spojiti u jedan član jer se odnose na isto pitanje. U postojećem članu 73 poslije stava 5 dodati novi stav 6 koji glasi:
„Potpredsjedniku skupštine može se utvrditi posebna naknada za obavljanje poslova iz stava 4 ovog člana.“
Naime, potprepredsjednik skupštine bira se iz reda odbornika. U svojstvu odbornika učestvuje u radu skupštine i njenih radnih tijela i ostvaruje pravo na odborničku naknadu kao i ostali odbornici. Predloženom odredbom daje se pravni osnov za utvrđivanje posebne naknade za njegovo dodatno angažovanje u slučaju kada zamjenjuje predsjednika skupštine u skladu sa zakonom, što će se urediti posebnom odlukom skupštine opštine. Ovo tim prije što potpredsjednik skupštine tu dužnost ne obavlja profesionalno, već volonterski.
24. U članu 75 poslije stava 3 dodati dva nova stava koja glasi:
„Sekretar skupštine priprema sjednice skupštine, priprema program rada skupštine najkasnije do kraja tekuće godine za narednu godinu i stara se o njegovom sprovođenju, obezbjeđuje primjenu poslovnika o radu skupštine, organizuje i stara se o radu radnih tijela skupštine, daje predsjedniku skupštine pravno mišljenje o usklađenosti akata koje usvaja skupština, vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave
25. U članu 79 u tački 13 razdvojiti ovlašćenje predsjednika opštine za razrješenje glavnog administratora od ovlašćenja za razrješenje starješina i rukovodilaca. U posebnoj tački koja se odnosi na razrješenje starješine i rukovodioca na kraju norme dodati riječi: „po sopstvenoj inicijativi ili na predlog glavnog administratora“. Naime, glavni administrator sačinjava izvještaj o rješavanju upravnih stvari i vrši najstručnije poslove u dijelu koordiniranja lokalnom upravom, davanja instrukcija isl. pa ima direktan uvid u kvalitet rada starješine i rukovodioca. Samim tim je pozvan i da predloži njegovo razrješenje kada utvrdi da organ ili služba ne ostvaruju svoje funkcije u skladu sa zakonom, stručno, profesionalno i u propisanim rokovima.
- U tački 16 brisati izvještaje o radu javnih službi iz izvještaja predsjednika, kako je to gore već rečeno.
 - Dodati novu tačku da predsjednik opštine izvršava sudske odluke preko organa ili službi lokalne uprave u čiji djelokrug spada pitanje na koje se odluka odnosi (analogno članu 57 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave). Razdvojiti ovu pravnu situaciju od situacije kada samo skupština može da izvrši sudsku odluku i posebnom odredbom ovog zakona utvrditi posledice njenog izvršavanja (raspuštanje skupštine u redovnoj proceduri i od strane Vlade po isteku roka propisanog Ustavom).

- U tački 23 brisati riječ „upravni“ jer je upravni nadzor u pravnom sistemu postavljen drugačije i ako se zadrži ova norma, predsjednik bi, između ostalog, odlučivao po žalbi na prvostepena rješenja tih organa i javnih službi pa bi nastao sukob nadležnosti sa glavnim administratorom i organima lokalne uprave. Pored toga, dio ovlašćenja u vršenju upravnog nadzora nad javnim službama ima i skupština kada usvaja ili ne usvaja akta javnih službi.
 - U tački 24 uvode se kvartalni izvještaji o radu javnih službi a u članu 58 tačka 29 predviđeni su polugodišnji. Smatramo da su dovoljni pougodišnji.
 - U tački 28 dodati da se godišnji program rada predsjednika opštine donosi do 31.decembra tekuće godine za narednu godinu.
26. U članu 80 u stavu 1 poslije riječi: „ugrozila imovina veće vrijednosti“ dodati riječi: „ili povrijedila prava i slobode građana“. U stavu 2 riječ „obavještenju“ zamjeniti riječima: „obrazloženju akta“ i upodobiti sa stavom 1.
 27. U članu 83 alineje 4 i 5 upodobiti sa gore datim primjedbama u pogledu sadržine godišnjeg izvještaja o radu predsjednika opštine i u pogledu upravnog nadzora. Poslije stava 1 dodati novi stav koji glasi: „U slučaju iz stava 1 ovog člana, skupština upozorava predsjednika opštine i ostavlja mu primjeren rok da otkloni razloge razrješenja. Ako predsjednik ne postupi ni u naknadnom roku...“ - povezati sa sadašnjim stavom 2.
 28. Član 84 sagledati u kontekstu intencije za neposredni izbor predsjednika.
 29. U članu 86 posebnim stavom propisati da predsjednik opštine, u slučaju podnošenja ostavke, podnosi izvještaj o radu.
 30. U članu 87 nejasna je tačka 7.
 31. U članu 89 u stavu 1 dodati i slučaj suspenzije do zakonom utvrđenog roka. Preispitati pravo Vlade da skрати mandat skupštini jer smatramo da je protivustavan. Vlada može samo raspustiti skupštinu i razriješiti predsjednika opštine ako duže od šest mjeseci ne ostvaruju svoje funkcije, u skladu sa članom 117 stav 2 Ustava Crne Gore. U stavu 2 definisati najduži rok u kome glavni administrator može vršiti funkciju predsjednika opštine i posebnom odredbom urediti ko u tom slučaju vrši funkciju glavnog administratora.
 32. U članu 90 u stavu 4 definisati nadležnost za izbor i ovlašćenja potpredsjednika opštine analogno ovlašćenjima potpredsjednika Vlade, vodeći računa o nadležnostima menadžera.
 33. U članu 91 definisati kada prestaje funkcija potpredsjednika opštine i u kom postupku.
 34. U članu 92 u stavu 3 propisati rodne kvote prilikom imenovanja 4 zamjenika gradonačelnika.
 35. U članu 93 u stavu 6 dodati i službu unutrašnje revizije koja je propisana Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.
 36. Naslov „Inspekcijski nadzor“ i član 96 brisati jer je to dio upravnog nadzora, odnosno premjestiti ga u odgovarajuće poglavlje koje reguliše upravni nadzor.
 37. Član 97 i 98 brisati jer je ta materija uređena u članu 93 stav 6 Predloga. Ako odredba ostane, u članu 97 i 98 brisati stav 3 jer predsjednik vrši ovu vrstu nadzora nad kompletnom upravom a ne samo nad komunalnom policijom i službom zaštite, što je već uređeno Predlogom pa ga ne treba ni posebno izdvajati ni ponavljati.

38. U članu 99 u stavu 1 poslije riječi „službu“ dodati riječi: „odnosno službenika“ (za evropske integracije). Manje opštine ovu službu teško mogu obrazovati.
39. U članu 101 u stavu 1 alineja 2 na kraju norme dodati riječi: „za koje je potrebna međuresorska saradnja“. Stav 2 i 3 izmijeniti i dati mogućnost glavnom administratoru da ima rukovodioca stručne službe. Uopšte, tu službu treba jačati, naročito u većim opštinama i gradovima imajući u vidu njene nadležnosti.
40. U članu 102 u stavu 2 (u uslovima za glavnog administratora) poslije riječi „pravosudni“ dodati riječi: „ili stručni“ a riječ „pet“ zamjeniti riječju „deset“ (godina iskustva). Poslije stava 2 dodati novi stav 3 koji glasi: „Prednost prilikom izbora ima kandidat sa položenim pravosudnim spitom.“ Ova intervencija omogućiće rješavanje problema kadrovskog deficita u manjim opštinama. Pored toga, polazeći od činjenice da je važećim zakonom propisan pravosudni ispit isključivo zbog drugostepenog rješavanja, predloženom izmjenom izjednačiće se uslovi za glavnog administratora sa uslovima za službenike koji odlučuju u drugom stepenu na centralnom nivou, uz istovremeno uvažavanje zahtjeva veće stručnosti koji garantuje pravosudni ispit ako se, pored kandidata sa stručnim ispitom, prijavi i kandidat sa pravosudnim ispitom.
41. U članu 104 u stavu 1 alineju 5 brisati jer je glavni administrator lokalni funkcioner pa se protiv njega ne može voditi disciplinski postupak. U stavu 2 razraditi lineju 4 da bi se izbjegli politički razlozi iz kojih predsjednik opštine može da ne usvoji izvještaj glavnog administratora koji je u svemu ostvario svoju funkciju i postigao dobre rezultate.
42. Poslije člana 104 dodati novi član kojim će se propisati da opština ima zaštitnika imovinsko pravnih interesa u skladu sa posebnim zakonom i da ga po javnom konkursu imenuje predsjednik opštine na pet godina i da može imati stručnu službu.
43. U članu 105 u stavu 1 tražimo da se ne povrijeđuje pravo jedinice lokalne samouprave da slobodno utvrđuje svoju organizaciju uprave, što je Predlogom učinjeno isključivanjem mogućnosti obrazovanja stručnih službi, izuzev službe za zajedničke, stručne i druge poslove za potrebe opštine. Navedeno pravo opštini je zajemčeno Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi pa je bilo i predmet izvještaja monitoring misije Savjeta Evrope o poštovanju Evropske povelje u Crnoj Gori za period 2016-2023. Treba imati u vidu i novu službu za evropske integracije kao i nove nadležnosti opština i gradova, a naročito potrebu jačanja službe glavnog administratora i glavnog gradskog arhitekta. Stoga preporučujemo da se uopštenom odredbom propiše da radom organa lokalne uprave, posebne i stručne službe rukovodi starješina organa, odnosno rukovodilac službe i da se izbjegava miješanje u unutrašnja pitanja lokalnih samouprava i njihovu autonomiju.
44. U članu 107 dati mogućnost i glavnom administratoru, glavnom gradskom arhitekti, zaštitniku imovinsko – pravnih interesa opštine i starješini stručne službe da imaju pomoćnika a svaka opština će se prema tome odrediti u skladu sa svojim potrebama.
45. U članu 108 stav 2 i 3 prilagoditi primjedbama pod br. 38 i 39.
46. Poslije člana 109 dodati novi član 109a koji glasi:
„Predsjednik opštine može imati najviše dva savjetnika.
Savjetnik predsjednika opštine obavlja poslove u vezi sa vršenjem funkcije predsjednika opštine u okviru ovlašćenja koja mu on povjeri.“

Savjetnika predsjednika opštine imenuje i razrješava predsjednik opštine bez javnog oglašavanja.

Savjetniku predsjednika opštine prestaje mandat prestankom mandata predsjednika opštine, ostavkom ili razrješenjem.

Prava, obaveze i odgovornosti savjetnika predsjednika iz rada i po osnovu rada ostvaruju se po zakonu kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti lokalnih službenika i namještenika.

Zvanje savjetnika predsjednika opštine kategorizuje se aktom predsjednika opštine kojim se uređuje organizacija i način rada lokalne uprave.“

Ova intervencija predlaže se zbog složenosti i odgovornosti za obavljanje poslova predsjednika opštine, analogno posebnim savjetnicima predsjednika Vlade iz člana 62 važećeg Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

47. U članu 113 stav 3 brisati. Naime, javne službe se osnivaju za pružanje usluga koje su nezamjenjiv uslov života građana. To su poslovi koji spadaju u izvorne nadležnosti opštine i ona ih organizuje u okviru javnih službi kada procjeni da će tako efikasnije pružati usluge građanima ili kada je na to obavezuju posebni zakoni (vodovodne, komunalne usluge, deponovanje otpada i sl.). U suprotnom bi te poslove obavljao organ lokalne uprave ili služba. Nejasna je i bez svrhe obaveza propisana stavom 3 za sačinjavanje elaborata o opravdanosti i održivosti javne službe prije njenog osnivanja. Opravdanost se svakako ne može dovoditi u pitanje. Elaborat neće doprinijeti ni njihovoj održivosti već niz adekvatnijih zakonskih i podzakonskih propisa, stručnost i iskustvo organa upravljanja i izvršnog direktora kao i racionalno zapošljavanje stručnih kadrova.
48. Član 114 brisati jer je riječ o materiji koja je u cjelosti uređena Zakonom o radu. Propisi o javnim ustanovama i privrednim društvima ne bave se tim pitanjima.
49. Poslije člana 114 dodati naslov: „Upravni nadzor nad radom javnih službi“. Ostaje postojeći podnaslov iz člana 115.
50. U članu 116 stav 1 brisati jer je ova vrsta nadzora detaljno regulisana članom 117 Predloga pa posebna odluka nije potrebna. Ukoliko nadju za potrebno, opštine će utvrditi proceduru u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.
U stavu 2 iz istih razloga brisati riječi: „u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave“.
U stavu 3 propisati kome se podnosi izvještaj o nadzoru.
51. U članu 117 dodati nove tačke 1, 2 i 3 kojim će se definisati predmet nadzora (koji je djelimično uređen tačkama 11-13) tako da glasi: „1) kontrolišu rad i akte odbora direktora, odnosno upravnog odbora i direktora, odnosno izvršnog direktora javne službe, 2) kontrolišu zapošljavanje, 3) kontrolišu finansijsko poslovanje i javne nabavke. Poslije novih tačaka 1-3 dodati postojeću tačku 4, a nakon toga slijede preostale tačke sa mjerama koje preduzimaju organi uprave u vršenju nadzora. Tačke 11-13 u tom slučaju brisati.
52. U članu 118 stav 2 brisati jer se finansiranje iz Egalizacionog fonda uređuje sistemskim Zakonom o finansiranju lokalne samouprave i zavisi od metodologije za izračunavanje

- indeksa razvijenosti. Drugo, veoma je rizično isključivati pravo gradova na ovaj vid finansiranja pri konstantnom ukidanju ili umanjenju lokalnih prihoda i nezakonitom narušavanju fiskalne autonomije opština.
53. U članu 120 riječ „primanja“ zamjeniti riječju „prihodi“. Smatramo da ovaj član treba brisati jer je budžet opštine regulisan Ustavom i Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti a protivustavno je prepisivati materiju drugog zakona.
54. U članu 122 riječ „Statutom“ zamjeniti riječju „Odlukom“. Naime, pitanja iz ovog člana uvijek su se uređivala odlukom, a ne statutom jer je odluku jednostavnije mijenjati i prilagođavati realnim potrebama. Drugo, procentualni iznos tekućeg budžeta koji pripada mjesnoj zajednici može se odrediti svake godine budžetom opštine u zavisnosti od planiranih prihoda i rashoda koji su vrlo promjenljivi i nestabilni. Statutom se ni jednoj potrošačkoj jedinici opštine ne garantuje procenat iz budžeta pa to pogotovu ne treba propisati mjesnoj zajednici. Isto pitanje se ponavlja i u članu 128 stav 1 ovog Predloga te svakako predložimo njegovo brisanje u oba člana. U stavu 3 greškom se upućuje na odluku iz člana 100.
55. Član 123 objediniti sa članom 122 jer se i granice mjesne zajednice uređuju odlukom o mjesnim zajednicama čiji je elaborat sastavni dio.
56. U članu 125 nije propisano ko, kako i u kojem postupku bira organe mjesne zajednice. Svakako preporučujemo da se po ovim pitanjima sagledaju rješenja Republike Srbije. Pitanje izbora nije obuhvaćeno članom 122 stav 3 ovog predloga. Ranije smo više puta ukazivali na pitanja koja se moraju urediti zakonom a ne podzakonskim aktom, pa se nećemo ponavljati.
57. U članu 128 stav 1 brisati, kako je to rečeno i u primjedbi br. 48.
58. Član 131 i 132 uređuju isto pitanje pa ih objediniti.
59. Iz naslova „Prava i obaveze JLS“ brisati riječi: „i obaveze“ jer taj član reguliše samo prava.
U tački 1 poslije riječi „ učestvuju“ dodati riječi: „,neposredno ili preko asocijacije opština“
60. Naslov „1 Upravni nadzor“ zamjeniti naslovom: „Nadzor nad jedinicama lokalne samouprave“
61. U članu 141 definisati kako se ostvaruje javnost nadzora.
62. U članu 142 stav 2 brisati ili preformulisati.
63. U članu 150, budući da se radi o međusobnim odnosima centralnih i lokalnih vlasti, poslije stava 1 dodati četiri nova stava koja glase:
„Kada ministarstvo ili drugi organ državne uprave svojim aktom ili radnjom povrijedi pravo na lokalnu samoupravu ili drugo pravo opštine propisano zakonom, ne postupi po inicijativi opštine ili asocijacije opština ili ne obezbjedi pravo na učešće opštine ili asocijacije opština u pripremi zakona ili pravo na izjašnjavaње iz člana....ovog zakona, opština, odnosno asocijacija opština o tome obavještava ministarstvo, drugi organ državne uprave i Vladu.
Ministarstvo ili drugi organ državne uprave dužan je da o povredi iz stava 2 ovog člana podnese informaciju Vladi na prvoj narednoj sjednici.

Vlada donosi zaključak kojim obavezuje ministarstvo ili drugi organ državne uprave da otkloni povredu bez odlaganja.

Predstavnik opštine, odnosno asocijacije opština ima pravo da prisustvuje sjednici Vlade na kojoj se razmatra informacija iz stava ovog člana.“

64. U članu 152 stav 2 preformulisati jer je nejasan a svakako propisati pravo opština da se predhodno izjasne i daju razloge nevršenja nadležnosti. Obradivač Predloga je u poglavlju o nadzoru nad radom JLS propisao i načelo istine koje ne može primjenjivati samo u jednom pravcu. Ono obavezuje na pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja jer se samo tako može locirati odgovornost za neostvarivanje funkcija opštine i utvrditi efikasne mjere u interesu građana. Analiza funkcionisanja JLS pokazala je da činjenje ili nečinjenje ministarstava i same Vlade, uz grubo kršenje Ustava, Evropske povelje i posebnih zakona, u velikom broju slučajeva predstavljaju uzrok teškoća sa kojima se suočavaju opštine u vršenju svojih nadležnosti i to treba jasno prepoznati i ovim zakonom konačno regulisati (spriječiti). Dakle, po ovom i drugim pitanjima traži se objektivnost, dobronamjernost i konstruktivnost.
65. U članu 153 u stavu 1 brisati neizvršavanje sudskih odluka kao razlog za raspuštanje skupštine jer to nije u njenoj nadležnosti već predsjednika opštine.
66. U članu 154 u stavu 1 proširiti broj članova odbora povjerenika koji imaju iskustvo u oblastima uređenja prostora i komunalnih djelatnosti.
U stavu 2 riječi „pravne ili ekonomske struke“ zamjeniti riječima: „ iz stava 1 ovog člana“.
U stavu 8 pravo na naknadu odbora povjerenika vezati za odborničku naknadu jer se ovo pitanje ne uređuje Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.
67. U članu 155 u stavu 1 proširiti razloge razrješenja predsjednika opštine slučajem kada je u pritvoru duže od npr. šest mjeseci (ako to ranije već nije propisano).
U vezi ovog člana (kojim se konkretizuju razlozi razrješenja predsjednika opštine od strane Vlade i reguliše postupak razrješenja) ukazujemo da je u stavu 1 već propisan uslov, odnosno rok od preko šest mjeseci u kome predsjednik opštine nije vršio poslove iz svoje nadležnosti, po čijem isteku se stiču uslovi za pokretanje postupka razrješenja. Ukazujemo dodatno i na odredbu člana 117 stav 2 Ustava Crne Gore kojim je propisan isti uslov, odnosno rok propuštanja vršenja nadležnosti predsjednika opštine po čijem isteku ga Vlada može razriješiti. Da bi se otklonila svaka potencijalna mogućnost pogrešne primjene ove odredbe u budućnosti, preporučujemo da se u članu 155 u stavu 5 poslije riječi: „predsjednika opštine“ dodaju riječi: „po isteku roka od šest mjeseci od dana kada je predsjednik opštine bio dužan da izvrši obaveze iz stava 1 ovog člana.“
68. Poglavlje XIII sistematizovati nakon poglavlja o mjesnim zajednicama.
69. U članu 159 propisati kome se podnosi građanska inicijativa.
70. U članu 160 propisati da se na zboru građana biraju organi mjesne zajednice.
71. U članu 168 u tački 1 nejasno je misli li se na slobodan pristup informacijama. Takođe i u tački 5.

72. U članu 169 stav 2 brisati jer su etički kodeksi stavljeni u nadležnost skupštine i podrazumijeva se da su lokalni funkcioneri, odbornici i zaposleni dužni da ih se pridržavaju.
73. U članu 171 u stavu 1 dodati i službe.
74. Član 173 premjestiti u poglavlje o mjesnim zajednicama.
75. U članu 175 riječ „Statutom“ zamjeniti riječima: „odlukom skupštine“.
76. U članu 180 propisati da ministarstvo vodi evidenciju asocijacija opština i gradova.
Poslije stava 3 dodati novi stav koji glasi: „Na prava i obaveze zaposlenih u asocijaciji iz rada i po osnovu rada primjenjuju se opšti propisi o radu, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.“
77. U članu 182 poslije riječi: „javnu ustanovu“ dodati riječi: „ili drugo pravno lice“.
78. U članu 183 urediti finansiranje ustupljenih poslova ili propisati da će se to riješiti međuopštinskim sporazumom.
79. Član 190 brisati jer organi opštine nisu legitimisani i ne mogu zastupati građane pred redovnim sudovima, odnosno u njihovo ime podnositi ustavnu žalbu. Odredba je u suprotnosti sa Zakonom o Ustavnom sudu CG.
80. U članu 198 stav 2 i 3 brisati jer se prejudicira osnivanje gradova. Osim toga, ovo je materija Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore.
81. Takođe sugerišemo da se u dijelu Predloga koji reguliše lokalnu upravu urede pitanja nadležnosti organa uprave koji preuzima sve ili dio ukinutih poslova drugog organa lokalne uprave da nastave i okončaju započete postupke.



UPRAVNI ODBOR

PREDSJEDNIK,

Radoš Žugić